

労働委員会と不当労働行為

堺 鉦二郎

行政委員会一序にかえて一

一 労働委員会の組織・機構

二 労働委員会の権限

1. 申立権者

2. 労働委員会の管轄

3. 申立の手續・方法

三 申立後の労働委員会における事件処理

1. 調 査

2. 審 問

3. 最終陳述と結審

4. 審査の実効確保の措置

四 和 解

五 命 令

六 再 審 査

七 行政訴訟

八 緊急命令

行政委員会一序にかえて一

労働委員会は、労・使・公益三者構成による合議制行政機関である。戦後我国においては、各種の行政委員会が生れ各分野で活躍している。労働委員会の機能や権限を明らかにする前に行政委員会の性格と特徴について述べる必要がある。国家行政組織法においては、委員会及び庁は、総理府又は各省の外局として置かれると定められ（組織法第3条3項）その設置及び廃止は、別に法律の定めるところ

ろによるとされている(組織法第3号2項)。ここでいう委員会とは、行政官庁の一種であり、一定の行政権限を有するほか通常、準立法的権限(*quasi-legislative power*)及び準司法的権限(*quasi-judicial power*)を有するものである。また、委員会は、合議制の行政官庁であり、原則として、その権限の行使について独立性を保障され、これを所轄する各大臣の指揮命令を受けない。この意味において委員会は、普通の行政官庁とは異なる地位を有する。

委員会を構成する委員の選任については、その民主制を保障する見地から、法律は、しばしばその資格を法定し、国会両院もしくは一院の同意を要するものとし、時には、利害関係者の推せんを要するものとしている。

外局の長は、各委員会又は各庁の事務を総括し、その職員を任免し、その服務について、これを統督する権限、その機関の所掌事務について、それぞれ主任の各大臣に対し案をそえて総理府令または省令を発することを求める権限、別に法律で定めるところにより規則その他の特別の命令を自ら発する権限、その機関の所掌事務について告示を発し、または所管の諸機関および職員に対し、訓令または通達を発する権限、法令の定めるところにより行政処分その他争議の判定を行う権限等を有する。

また、委員会には、法律の定めるところにより事務局を置くことができる。委員会の事務局には、長または次長を置くことができる。この場合には、法律によらなければならない。

行政事務のなかには、政党の影響を避け、公正中立の立場に立って行われる必要のあるものもあり、これらの事務については、行政の運営に政党の影響が及ぶことを避けるために、その職務権限の行使について、多かれ少かれ、内閣から独立性を保障しようとする。このような見地から、特定の行政部門について、いわゆる行政委員会の制度を採用するに至った。

裁判所と行政委員会の関係は、憲法上行政機関は終審として裁判を行うことができず(憲法第76条2項)行政事件に関する訴訟は、通常裁判所に統一されているが「行政機関が前審として審判すること」は何ら妨げられない(憲

法76条2項，裁判所法第3条2項）。

この行政機関による前審としての審判制度は，今後益々重視されることが予想される。

英米においても，元来は，行政事件の裁判は，普通民事事件と同様，司法裁判所がこれを行うことになっているにも拘らず，行政事件が複雑さを加え，その技術性と専門性を増すにつれ，その簡易迅速な処理を目的として，次第に，行政機関（*Administrative Tribunals*）による争議，すなわち行政争訟を広汎に認めざるを得ない傾向にあり，かような事情は我国についても予想されるからである。

英米においても司法裁判所による救済は，時間と費用と労力とを必要とし，しかもはなはだしく煩雑で，一般人民のための救済制度としては，必ずしも十分にその機能を期待できない。そこでこの種の行政事件を解決するために，各種の分野に特別の行政委員会を設け，これに行政的機能のほかに準立法的機能と準司法的機能とを認め専門的知識をもつ委員会において，事件の実態を調査し，簡易迅速に，しかも適切な解決を図ることとしている。

このような委員会方式は，我国においても採用されており，その必要性を無視しえない。

戦後我国においても行政委員会制度を広範に採り入れ，労働委員会もその一つである。

このように資本主義の進展にともなう経済社会の複雑化に対応して，自由裁量の権限を有し，具体的妥当性，予防性の機能を有するとともに準司法的権限，準立法的権限を有する行政委員会が出現するに至った。

日本の場合は，これらの理由のほかに戦前からの行政権が圧倒的優位をしめてきたため，中央集権的，一元的行政機構および行政手続を合議制の行政委員会制度を通じて，地方分権化，民主化していくことが要請されていた。

一、労働委員会の組織・機構

労働組合法上の労働委員会は、各都道府県に地方労働委員会、中央に中央労働委員会そして、各海運局ごとに船員地方労働委員会、中央に船員中央労働委員会の四種よりなっている。

中央労働委員会は、労働大臣の所轄とされ、使用者団体から推せんされた使用者を代表する使用者委員、労働組合から推せんされた労働者を代表する労働者委員、そして使用者委員；労働者委員双方の同意を得た公益委員各 7 名によって組織される三者構成の合議制行政機関である。なお、委員の任期は、2 年とされ再任はさまたげられない。

中央労働委員会には、委員会の会務を総理する会長を置き、会長は公益委員の中から選ばれる。また会長のもとに事務局があり事務局には、会長の同意を経て労働大臣が任命する事務局長および事務局次長と職員が置かれている。事務局の職員は労働事務官である。

地方労働委員会は、各都道府県によって設置され、委員は、東京都地方労働委員会各 11 名、大阪府地方労働委員会各 9 名、その他の地労委は、各 7 名もしくは各 5 名の委員によって組織されている。

各委員の選出方法は、中労委と同様であるが任命は都道府県知事によってなされる。なお委員の任期、会長の選出方法、委員会の事務を行う事務局等は、中労委と同様である。事務局の職員は、吏員である。

船員中央労働委員会は、運輸大臣の所轄とされ、労・使・公益委員各 7 名によって構成される、船員地方労働委員会は、海運局の管轄区域ごとに設置され、委員は各 5 名である。委員の選出；任期；事務局等については、中労委と同様であるがなお委員の任命は、運輸大臣によってなされる。

二、労働委員会の権限

労働委員会は、民間労働者および地方公営企業労働関係法の適用を受ける

労働者に関する不当労働行為救済申立事件の審査を行い、命令を発する権限を有するほか、労働組合の資格審査、労働組合の法人登記に必要な資格証明の交付、同種の労働者に対する労働協約の地域的一般的拘束力の適用に関する決議、労働争議のあっ旋、調停、仲裁をなす権限、労働委員会の事務を行なうために必要があると認めたときは、使用者または、その団体、労働組合その他の関係者に対して、出頭、報告の提出もしくは帳簿の提出を求め、委員、職員は、関係事務所に立入り、臨検し、業務の状況や帳簿書類等の検査を行なう強制権限を有している。

また、中央労働委員会は、労働委員会がその業務をなすために必要な手続に関する規則を制定し、公布する準立法的権限および緊急調整を行なう権限、二以上の都道府県にわたりまたは、全国的に重要な問題にかかる事件のあっ旋、調停、仲裁および処分について優先管轄権を有する。なお、不当労働行為の処理および労働組合の資格審査については、地方労働委員会と中央労働委員会は、下級審と上級審との関係になる。

労働委員会の有する諸権限のなかで労働組合の資格審査、労働組合の法人登記に必要な資格証明、不当労働行為の審査・命令を発する権限および労働争議の仲裁を行う権限は、公益委員のみで行う権限である。したがって、労働者委員、使用者委員は、決定以前の審問への参加ないし意見の開陳等の権限のみを有することになる。

1. 申立権者

不当労働行為の救済を労働委員会に申立てる申立権者の範囲は、団結権の侵害を直接または間接に受けたものである。したがって、ある労働者が使用者より労働組合活動を理由に不利益な処遇を受けた場合、当該労働者が個人名で労働委員会に対して救済申立てをすることができるほか、加入労働組合名による救済申立てもできる。なお、当該労働者と組合連名による申立て、および、上部団体との連名ときには、上部団体だけによる救済申立ても可能である。

2. 労働委員会の管轄

不当労働行為の救済申立を受ける労働委員会は、不当労働行為の当事者である労働者（組合）、使用者の住所地または労働組合、使用者の主たる事務所を管轄している地方労働委員会が、不当労働行為のなされた地区を管轄する地方労働委員会である。なお、中央労働委員会が管轄指定をする場合もある。またすでに述べたごとく、不当労働行為が数県にまたがる場合には、中央労働委員会に直接申立をすることもできる。

3. 申立の手續・方法

不当労働行為の救済申立は、口頭で申立てても書面によって申立ててもよい。しかし、実際は、書面による申立てを行なっている。

申立書には、以下を記入しなければならない。

- A 申立人及び使用者の名称及び住所
- B 不当労働行為を構成する事実
- C 請求する救済の内容
- D 申立の日付と申立人の記名捺印

これらを申立書に記入する場合、申立人が注意すべきことは、Bの不当労働行為を構成する事実を具体的に書くことである。例えば使用者が、労働者または組合に対して労働組合を結成しようとしていたところ、これを妨害したとか、団体交渉を拒否したとか、組合活動をしたことを理由（使用者は表面的にはほとんどそのような理由によるとは言わないことが普通である）に個々の労働者を差別したとか、組合の分裂工作をしているとかの具体的事実をだれがやったか、日時はいつか、場所はどこか、だれに対してどのような方法でやっていたか等をできるだけ詳細に記入することが必要である。

したがって、不当労働行為が日常行なわれている事業所であって組合が自力でそれを防止できなく、救済申立を決意する場合は、あらかじめ前述の事実をできるだけ具体的に記録しておくべきである。

Cの請求する救済の内容を記載する場合は、差別待遇としてなされた配転

の撤回、差別された賃金の是正、解雇の取消、団体交渉の応諾、謝罪文の交付等の労働委員会に求める救済命令の内容を具体的に記載すべきである。そのほか申立に際して必要なことは、労働組合もしくは労働者に不当労働行為がなされてから1年以内に申立てること；また、当該労働委員会で系争中事業所において着実に組合活動を続けていける体制づくり、すなわち、団結強化活動をたえず進めることが重要である。労働委員会に救済申立をすればなんとかかなるとの考え方は、排除しなければならない。

さらに、労働者は、申立をなす労働委員会の実体、過去に救済命令を発しているか、どれだけの日時がかかっているか、過去における和解になったケースの内容等を総合的に把握して当該労働委員会の姿勢を評価しておくことも必要であろう。これらを正確に把握することは大変であろうが、上部団体や経験を重ねた労働組合等よりニュースを集め、できるだけ予備知識を得るべきであろう。なぜならば、労働組合への団結侵害に対しては、自らの力でこれを排除するという基本的な視点が最も重要であるためである。

労働委員会の総合的評価の結果いかんによっては、救済申立自体を使用者の不当労働行為排除のための組合活動の一部であるとの理解の上になって全体的な組合活動を進める場合もあろう。これは、労委の評価が悪い場合の組合の姿勢であるが、本来評価が良い場合でも、組合は、同様の姿勢を保って組合活動を進めていくべきであろう。なお、使用者の団結侵害が激しくこのまま放置しておくならば組合の存立にも重大な影響がある場合であって、当該労働委員会の評価が悪く、労委頼むに足りずとの結論に達したときは、労働者側は、一応労働委員会に前述のごとき心がまえで救済申立をなし、他方、地方裁判所に仮処分申請をなすことによって不当労働行為の撤回を使用者にせまる方法をとるべきであろう。さらに、裁判斗争をなす力がない組合は、各地区の労働団体の応援を得て当該労働委員会の公益委員に対して労働者の団結擁護という本来の任務を遂行せよとの運動を積極的に行なう必要がある。

労働委員会への救済申立には、費用を必要としないが、審査を進めていく上に法律専門家をやとう必要が生じたときはその費用がかかる。

三、申立後の労働委員会における事件処理

1. 調 査

労働委員会は、不当労働行為救済申立を受けたときは遅滞なく調査を行い、必要があると認めたならば申立が理由があるかどうかについて審問を行わなければならない（労組法27条1項）このように不当労働行為の審査には調査と審問がある。法文上は、二段階に分けており、調査だけで命令を発することも可能であるが実際には、調査、審問両方を行なって命令を発する形式をとっている。

労働者側より救済申立がなされ労働委員会が調査を開始するときは申立人に対してその旨の通知が労働委員会よりなされる（規則37条1項）、調査の開始に伴って労働委員会は、被申立人（使用者）に申立書面のコピーを送付する。被申立人は、申立書のコピーが送付された日から原則として10日以内に答弁書を提出しなければならない（規則37条2項）旨定められているが、訓示規定にすぎないため、実際にはこの期限は必ずしも順守されていない。そのためこれが、審査遅延の原因の一つとなっているようである。

労働委員会は、申立書、答弁書に基づいて双方の主張を明確ならしめ、それによって争点を整理していく作業を進める。

労働者側は、不当労働行為を立証する証拠の提出をしなければならないが、その時期は、申立と同時に申立を事実たらしめる必要性からも用意し、できるならば申立時に提出すべきであろう。なぜならば不当労働行為の救済は、迅速、簡潔になすべきであり、形式的な段階を重視する必要性はないからである。

なお、労働委員会は、申立書および答弁書を疎明するに必要な証拠の提出を双方に求めることができる（規則37条1項）。また労働委員会は、必要が

あれば当事者や証人の陳述を聞いて事実の取調をなし（規則37条1項4）、調査調書を作成する。

2. 審 問

労働委員会における審問の方法は、会長または審査委員（複数の場合は委員長）の指揮のもとに行なわれ、その後公益委員会議の合議を経ることになっている。審問中は労働者委員、使用者委員も参加して、当事者に質問したり、証人がある場合には、これに質問することができる（規則40条9項）、しかし自己の意見を述べることは許されない。

審問の開始時期は、労働委員会からの当事者への通知によって明らかになる（規則39条1項）が審問を進めるに際しては、原則として当事者の立会を必要とする。しかし、労働委員会が適当とみとめたとき、または当事者が出頭しないときは、当事者の立会がなくてもかまわない（規則40条1項）。

審問の内容は、申立られた不当労働行為事実の存否を明らかにするための証拠調を行ない公益委員の自由な判断のもとに結論を求め、その存否についての一応の証明をなすことである。この証拠調に際して委員会は、必要とみとめたときは職権をもって証人としての出頭を求めたり（労組法27条3項）、報告、書類提出等を求める強制権限を行使（労組法22条）したり、不必要とみとめた証拠を取調べない等の権限をもつほか、審査全体を進める上での審査指揮権を有している（規則33条3項）。

そのほか、労働委員会は、審問が二回以上にわたるときは、審問の期日と期日の間をできるだけ短かくしなければならない（規則40条5項）義務を負う。

3. 最終陳述と結審

会長は、証拠調等を経て審問を終了するに足る心証を得たならば審問を終結させることになるが（規則40条12項前段）、これに先だちこれまでの証拠を整理し、重要な点を指摘し、さらに新たな証拠があるならばこれを提出せしめたりするための最終陳述を口頭または書面によってなさしめる。なお、

審査委員は、終結の日を当事者に予告しておくことになっている（規則40条11項）、また、労働委員会は、一旦終結させた後において審査委員独自の判断または公益委員会議の合議の結果によっては、命令を発せず審問を再開することもできる（規則42条4項）。

4. 審査の実効確保の措置

労働委員会は、公益委員会議の決定により、当事者に対し、審査中であっても、審査の実効を確保するため必要な措置をとることを勧告することができる（規則37条の2）。

この規定は、1962年に新たに加えられたものであるが、労働委員会において不当労働行為事件の審査を進めているときに当該事件の使用が労働者の団結を侵害するごとき行為を続行したならば審査自体の目的が達せられない場合が生ずる。そこで労働委員会は、このような使用者の行為をやめさせ労使関係の民主化を実現せしめるため「そのような行為を自重すべきである」とか、「誠意をもって団交に応じるべきである」等の勧告をなすものである。このような規定がなぜ制定されたかということを重視する必要がある。それは、不当労働行為の審査中に当該使用者は、なんの反省もなく不当労働行為もしくはそれに近い行為を継続しているという事実に着目したがためであろう。使用者が、組織的に反組合的行為を遂行する場合は全社をあげて組合切くづしを行ない、短期日にその目的を達せんとするのが通常である。この間に労働委員会に申立がなされたり、裁判所に仮処分申請がなされようとも使用者は、その審査が長期日をようすることを周知しており、その期間内に組合の力を弱体化せしめ、たとえ組合側が勝訴してもそれをささえる組合の組織力自体を壊滅もしくは弱体化させておけば、使用者の目的は達せられる。このような事例は、大企業では、日航、聯合紙器等にみられ、中小企業ではより一般的である。これは、労委の不当労働行為審査の長期化に問題があるばかりでなく、使用者の不当労働行為は、反社会的悪であるとの規範意識の欠除の一般化にある。悪質な使用者に対しては、旧労組法のごとく刑事罰をもつ

て臨むか、それができなければ、勧告に法的強制力をもたすか、もしくは、迅速に命令を発するのための特別な処理を運用上に考慮すべきであろう。

ところで、この勧告制度は、不十分ではあるが、とにかく、これを活用することに労委は、力をそそぐ必要があろう。この制度をほとんど活用しないことは、さらに労委の機能低下を深刻にするばかりである。具体的運用方法として考えられることは、不当労働行為の審査中における使用者の反団結行為にこの勧告をなし、使用者がそれに従ってその行為を改めればそれで実効があり、それでも改めない場合は、前述のごとく特別に当該事件処理を迅速になすとともに命令内容を一段と充実する契機となすべきであろう。このような取扱いの積み重ねが一般化できるならば不当労働行為制度全体の運用上の実効確保をも向上できるのではなかろうか。

四、和 解

労働委員会規則38条は、「会長は、適当と認めたときはいつでも、当事者に対して和解を勧告することができる。和解が成立したときには、事件は終了する。」と規定している。これは通常判定和解と呼ばれているものである。そのほか同規則35条の取下の形によるあっ旋的和解（公益委員が参与している労使委員を通じて行う）および労働委員会の関与しない労使当事者による自主和解がある。

不当労働行為の和解については、労働組合法にその規定がなく、労働委員会規則に定められている。しかし、現実には不当労働行為制度の運用上この和解による処理が全申立の80%前後をしめている。したがって和解は、本来どのようなになされるべきか、現実にはどうなされているか、また和解に伴う法律的問題について理解しておく必要があろう。

不当労働行為制度は、本来使用者による団結侵害から労働者の権利を守り、対等な労使関係を確立せしめるために行政委員会たる労働委員会をして迅速にその救済をなさしめるものである。この目的を達成するために救済機関た

る労働委員会には、準立法的、準司法的権限が与えられている。そして、裁判所の裁判手続の形式性、複雑性、非迅速性をさけ、より有効に使用者による団結侵害から迅速、簡潔に労働者の団結権を保障しようとする要請から労働委員会は、設けられたものである。したがって、労働者より不当労働行為救済申立がなされたならば労働委員会は、その事実を認定し、速やかに団結侵害をやめさせる命令を発することが任務となる。しかし、定められたその不当労働行為救済方法以外に団結権を実質的に保障する方法があるならば労働委員会に与えられた権限たる規則制定権を活用して、その方法の制度化をなすことを阻げる理由はない。それゆえ現行労働委員会規則38条1項が定める和解勧告の制度は、その目的をはずれていなければ有効な制度といえよう。労使間で発生する不当労働行為を労働委員会による全ての審査手続を経ずして、労働委員会の指導と助言により当事者間で解決できる場合は、和解勧告がなされる必要性はあろう。しかし、それはあくまで団結権擁護という労働委員会の任務を実現する内容に限定されるべきであろう。したがって、互譲的、妥協的和解内容は、さけるべきであろう。また労働委員会の不当労働行為救済制度運用が互譲的、妥協的和解に傾斜していくことは、制度自体を内部から破壊していく恐れが多分にある。このような見地から和解勧告制度を運用するに際しては、労働委員会の任務たる迅速、簡潔な団結保障機能が定められた方式に基づいて運用した場合失なわれるか、失なわれるおそれのある場合に判定的な和解勧告をなすべきであろう。

つぎに現実には和解による処理が申立の80%前後をしめている背景について述べる。

労働委員会は、不当労働行為制度運用によって労働者の団結権を擁護する権利救済機関であるが、実際には、和解処理の多発によって便宜的紛争処理機関たる様相を示している。互譲的和解の多発は、労働委員会の姿勢に問題があることは当然であるが、その和解を受け入れるかどうかは当事者の判断による。したがって労働委員会と当事者（特に労働者）が、不当労働行為事

件処理に際して妥協的和解へ走りやすい理由があるはずである。

それは、総合的には(1)使用者の団結否認の強い能度(2)不当労働行為の複雑化、巧妙化にともない審査委員の判断が困難になったこと(3)命令を発するまで長期日を要し、また、命令が発せられても再審査、行政訴訟の提起により未確定のままとなること(4)労働者の団結力の弱さ(5)わが国に根強く残っている前近代的な労使関係等がからみあってなされるといわれている。

なお、和解がなされる具体的事例としては以下があげられる。

第一は、申立人側が勝つことが明白であり救済命令を得る明確な見通しがある場合、形式的な命令より、実質的内容をもった和解で解決する方が将来の諸問題の処理に都合がよいとして和解する場合。

第二は、事件の勝つ見通しに問題があり、五分五分の危険をかけなければならない場合に、黒白を明確にせず、大事をとって、ある程度の要求の譲歩をしても目的を果そうとする場合。

第三は、事件の見通しが暗い場合、これには二つあり、一つは、勝つ見込みがとぼしい場合、他は、勝ちそうではあるが組織が崩壊してしまっていて命令をもらっても現実には意味がなくなっている場合とがある。これは形式的な面子かあるいは実質的な内容をとって解決する場合。

このように和解により事件を解決せざるを得ない背景がいくつかあげられるが、救済申立がなされた不当労働行為事件は、その処理について労働委員会がリーダー・シップをもっているということに留意する必要がある。本来労使間に発生する問題は自主的に解決されるべきであるが、使用者の強力な力をバックとした団結侵害が事業所において行なわれ労働者の組織力によっては、その違法行為を除去することができず、いたしかたなく行政委員会たる労働委員会にその救済を求めてくるのである。したがって労働委員会に救済を申立ててくる事例の多くは、使用者のたび重さなる団結侵害行為がなされている場合や、実際に労働組合の力が弱体化されつつあるが、そのやり方が巧妙であったり、法的に明確な判断事例がみいだせない場合等に申立が

なされる。労働委員会は、このような救済申立をなす労働者、労働組合の実態を適確に把握し、一般的に申立をなす場合は、労働組合の力が総合的に弱体であるという傾向にたえず留意していなければならない。労働組合がこのような状況にある場合、労働委員会のリーダー・シップにもとづいて妥協的和解がなされるならば、当該使用者は、事後再三にわたって不当労働行為をなし再び労働委員会に労働者から救済申立が提起されよう。このように当面の事態收拾のみを目的とする処理は、労使関係の長期的民主化と労働者の団結擁護にほとんど益はないといえよう。したがって、労働委員会は、妥協的和解の勧告を多発することによって本来の準司法的機関のもつ任務を自ら放棄するとき調整的処理をなすことは厳にさけるべきである。

労働委員会において和解がなされ当事者間でなにがしかの合意があった場合は、不当労働行為救済申立は終了する（規則38条2項）。

労働委員会の和解勧告は、行政処分ではないため当事者双方に対してなんらの法的拘束力を伴うものではない。この労働委員会における和解は、民事訴訟法上の和解のごとく和解調書に記載したならば確定判決と同一の効力を有す（民訴法203条）ものでもない。そのため当然和解は、命令と同様の効力をもつものではない。したがって和解成立後、和解条項の不履行という事態が起っても、これを強制する手続はなく、申立人は、新たに申立期間内に和解を解消し、労働委員会に対して審査の続行を解消し、労働委員会に対して審査の続行を申出ることにはできる。この場合この申出によって、事件は和解以前の状態にもどったものとして、労働委員会は、事件を継続審査すべきものと解される。また、別の方法としては、申立人は、同一内容の不当労働行為救済申立事件を新たに労働委員会に申立てることもできる。

五、命 令

労働委員会は審問の結果命令を発するに熟すると認められたときは審問を終結し（規則40条12項）、必要があると認められたときは、参与委員の意見を

聞き、公益委員会を開催して合議を行う命令手続に移る（規則42条1項、2項）。合議の結果申立人の請求する救済を理由があると判定したときは救済の全部もしくは一部を認容する命令を、理由がないと判定したときは申立てを棄却する命令を発する（規則43条1項・労組法27条4項）。この命令手続は、合議の後、命令書を作成し（規則43条2項）当事者に交付（規則44条）することによって終る。

公益委員会の合議とは、命令の内容を審議し決定することである。合議の形式は、通常、会長が議長を務め、非公開（規則42条3項）で行なわれる。合議を非公開としていることは、委員の発言の自由を保障するためである。なお合議に参加する各公益委員は、対等の資格であり、当該事件の担当審査委員もしくは委員長であっても特別の権限を有さない。合議において、命令の内容を審議し決定することとは、申立事件の調査、審問という審査を経てあつめられた証拠等に基づいて事実を認定し、不当労働行為に該当するか否かを判断することである。なお、労働委員会は、合議を開催しても命令を発するに十分な証拠等が不足しており判断ができないという場合は合議を中止して審問を再開することができる（規則42条4項）。なお、救済申立をなした労働者は、労働委員会が相当期間内に命令を発しない場合、すなわち、労働委員会の不作為については、当該労働委員会に対して異議申立てをなすことができる（行政不服審査法7条、40条以下）。労働委員会は、公益委員会議の合議がなされたならば、その命令内容を命令書に作成（規則43条）期日を定めて当事者を出頭させ、写しを交付する、その際委員会は、当事者に命令が不満の場合は中労委に再審査の申立てができることを教示しなければならない

（規則44条1項）。命令書の写しを交付したときは、担当事務局職員は交付調書を作成しなければならない、ただし当事者の受領書をもってこれにかえることもできる（規則44条1項）。なお、命令書の写しを直接当事者に交付するほか配達証明の書留郵便によって送付することもできる（規則44条2項）。また、当事者の所在が不明のとき、その他命令書の写しを交付することがで

きたいときは、公示の方法（規則44条4項）によることもできる。

命令書作成の形式は、以下の事項を記載し、会長が署名または記名押印しなければならない（規則43条2項）。

一、命令である旨の表示

二、当事者の表示

三、主文

（請求にかかる救済の全部若しくは一部を認容する旨およびその履行方法の具体的内容または申立てを棄却する旨）

四、理由

（認定した事実及び法律上の根拠）

五、判定の日付

六、委員会名

命令交付後

労働委員会の行政処分である命令の効力は、当事者に命令書の写しを交付した日から生ずる。命令を交付された使用者は、これに従う義務が生ずるため遅滞なく命令内容を実行しなければならない（規則45条1項）。ただし当事者が不服申立制度を利用する場合は、そのかぎりではない。

命令を発した労働委員会は、使用者に対して、命令の履行に関して報告を求めることができる（規則45条2項）。この規定は、事後使用者による命令不履行があった場合の労委の不履行通知義務にもとづいている。

使用者が確定した命令を履行しなかった場合は、労働委員会または労働者（申立人等）は管轄地方裁判所（使用者の住所地の地方裁判所）にその旨を通知（不履行通知）しなければならない（労組法27条9項、規則52条1項5号、同2項）。この不履行通知を受けた地方裁判所は、取権を発動して処罰もしくは不処罰の決定をなす（その手続は非訴事件手続法206条1下）。処罰の決定による過料は、作為命令の場合不履行1日につき10万円単位で算定される（労組法32条）。この過料は、行政処分たる救済命令順守義務に違反

したことに對する制裁であり、その義務は、継続的な義務であるため、日々新たに生ずる。したがって命令内容の全部もしくは一部であっても不履行が続くかぎり、これに對して何度でも過料を科しうる。また、地方裁判所が不処罰との決定をなしたときは、労働委員会または労働者は、高等裁判所に對して抗告をなしうる。

六、再 審 査

地方労働委員会の命令に不服のある当事者は、命令の交付の日から15日以内に中央労働委員会に再審申立をすることができる。但し、この申立は、当該命令の効力を停止するわけではなく、再審において、この命令を取り消し、または変更したときに限り、その効力を失う（労組法27条5項）。

再審申立の手續は、再審申立書に初審申立書と同様の事項（規則32条2項）と不服の要点およびその理由を記載し、命令書の写しを添附して地労委を経由するか直接中労委に提出する（規則51条1項、2項）。そのほか、中労委は、取権をもって再審査することもできる（労組法25条2項）。この場合は、公益委員会議の議決を要件とする（規則52条1項）。再審申立を受けた中労委は、審査の結果その申立てに理由がないと認めたときにはこれを棄却し、理由があると認めたときには地労委の処分を取り消し、これに代る命令を発することができる。ただし初審命令の変更は、不服申立ての限度においてのみ行うことができる（規則55条）。

中労委は、使用者が再審査を申し立て、初審命令の全部または一部を履行しない場合において、必要があると認めたときは、使用者に對して初審命令の全部または一部を履行するよう勧告することができる（規則51条の2）。中労委は、この勧告を行なう場合、あらかじめ使用者に對して弁明を求めなければならない（規則51条の2の2項）。この制度は、不当労働行為事件が緊急の救済を必要とするものであるため設けられた。しかし、法的な強制力がないため使用者の任意の履行を促すにとどまる。中労委は、当該再審申

立事件の不服部分と初審命令の内容を迅速に調査し、明らかに使用者の時間かせぎもしくは、組合弱体化のための申立の場合、すなわち、初審命令をそのまま放置しておくことが著るしく正義に反すると認められた場合は、使用者への説得としてこの勧告制度を利用すべきであろう。

使用者申立に対する再審命令が棄却となった場合は、初審命令の効力が続き、初審命令が変更された救済命令が発せられた場合は、初審命令の効力はそのかぎりでは失われる。

また再審において初審命令が、取消された場合は、初審命令の効力は失われ、これに代って発せられた中労委命令が効力をもつ。

不当労働行為制度における再審は、ほとんど地労委と同様の手続によって行なわれ、地労委で慎重にしてかつ長期間にわたって審査がなされたうえにさらに長期間をかけて審査がなされ、また、初審命令自体行政訴訟の対象となること等を総合すれば、再審制度の存在自体疑問であるといえよう。

さらに、つけくわえれば、通常よりも早くとの内容は、裁判所の仮処分決定よりも短期間であるということも包含している。

現行再審制度を有効に運用する方法の一つには、使用者への勧告制度の活発な利用があげられる。この勧告をなした場合有効であればそれでよく、効果が上らなかったならば、当該事件審査遂行上にその事実を最大限に取り入れ、命令を発すべきであろう。このことは、その事件に対して命令の迅速性を一段と強化するということである。そうであれば、一般的見方として中労委の勧告に従わなければ、かならず通常よりも早くまた使用者に不利な命令が発せられる可能性が高いということを示すことによって、再審制度の存在を実効あるものとして一応の評価がなされるであろう。

七、行 政 訴 訟

労働委員会の命令すなわち地方労働委員会、中央労働委員会の命令は、行政処分であるため行政訴訟の対象となる。労働委員会の救済命令の取消、変

更を求める行政訴訟の原告となり得る者は、「処分の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者(行訴法9条)」に限られる。被告となるものは、処分をした行政庁（行訴法11条）である労働委員会である。

行政訴訟は、その行政庁の所在地すなわち処分をなした労働委員会のある都道府県の地方裁判所の管轄となる（行訴法12条）。したがって中労委での再審命令に対する行政訴訟は、東京地方裁判所の管轄となる。

この行政訴訟は、労働委員会の命令交付の日から30日以内に行なわれなければならない（労組法27条6項）。ただし中労委に再審の申立をなしたときは、地労委の初審命令に対しての行政訴訟を提起することはできず中労委の再審命令に対してのみ行政訴訟を提起できる（労組法27条7項）。これらの規定は、行政訴訟法の規定と異なる。なお、原告が、労働者の場合の出訴期間は、3ヵ月である（行訴法14条1項、2項）、出訴期間が使用者と労働者で異っていることは、不当労働行為事件の処理に必要な救済命令の迅速な確定を考慮したものである。

裁判所が行政訴訟をなすにあたって、問題となることは、労働委員会の事実認定がどの程度裁判所を拘束するかである。法的には、独禁法80条のごとき実質的証拠の提定がないため労働委員会の認定事実の裁判所に対する拘束力は認められない。また、公益委員の資格が公正取引委員にくらべて厳格でないこと、独禁法78条（記録の送付）義務がないこと、また、準司法的行政委員会としての労委の組織および公益委員の実情からみて、独立性を侵されやすいこと等の理由をあげられることによって裁判所を拘束すべきでないとの見解が述べられている。

これらの指摘は、それぞれ妥当性を有することは、認められよう。しかし、規定の有無や一般的に公益委員の欠陥を指摘することに急であり、不当労働行為事件の処理に必要な救済命令の迅速な確定による、労働者の団結擁護との視点への接近よりみた場合は、問題がありうる。

労働委員会は、裁判所において労委と同じような審理が行なわれることを前提として非常に慎重に審査が行なわれ、不当労働行為の認定に不必要と思われる事項まで十分な立証の機会が与えられることともなっている実情である。

このような労委の審査方法自体、迅速性・簡潔性が犠牲にされている。労委の審査においてみられる長期化の傾向には、このほかの理由も当然指摘されるが、不当労働行為審査の訴訟化との問題は、かなり重要な比重をもっているといえる。このような労委の審査の上にさらに労委と同様な審理が裁判所で行なわれることは、命令が判決によって確定するまで当該事件は、さらに長期日を要することになる。

労組法には、先に述べたごとく実質的証拠の拘束力に関する特別規定が欠如しているため、裁判所は、事実認定の拘束力について消極的である。しかし、行政委員会としての労働委員会の特別な役割と命令を発するまでの審査手続の内容および労使関係の特質と実態等を十分に把握するならばできるかぎり労働委員会の事実認定は尊重すべきであろう。憲法で保障された労働者の団結権をその侵害からいかにして迅速、的確に救済し、事件を解決するかという観点から行政訴訟といえども事件を審議すべきである。

立法論としては、審査における事実認定が一応合理的とみとめられるかぎり裁判所はこれを実質的証拠として適法視して取扱うこと新たな証拠の提出制限条項を加えるべきであろう。この行政委員会の事実認定が実質的証拠によるかぎり裁判所を拘束するとの考えは、アメリカにおいて発達したものでありタフト・ハートレイ法は「事実問題に関する局の認定は、それが全体として考えられた記録上十分な証拠によって支持されているときは、決定的である」と定め、わが国においても、先に指摘した独禁法において「公正取引委員会の認定した事実、これを立証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する」「前項に規定する実質的な証拠の有無は、裁判所がこれを判断するものとする（同法80条）また新たな証拠の提出についての制限条項も定

められている（同法81条）。そのほか電波法99条、土地調整委員会設置法52条等にもこの考え方が取り入れられている。

また、そのほか立法論としては、証人の出頭確保の方法、偽証の制裁、提出命令により書証を確保する方法等をも加えるべきだとされる。

裁判所は、行政訴訟において、労働委員会の行なった審査手続が手続規定の適用を誤ってなされた場合、当該命令を取消することができる。

救済命令に対して使用者からなされた行政訴訟は、裁判所で請求に理由がないと判断されたときはその請求に対して却下または棄却の判決がなされる。また理由があると判断されたときは、命令の一部または全部を取消することになる。これらは、原告が労働者側のときも同様である。第一審判決に不満の場合は、控訴、上告が訴されるが、判決が確定した場合は、それに違反すると労組法28条の罰則の適用を受ける。

八、緊急命令

労働委員会より救済命令が発せられた場合、使用者は、命令書の写しの交付の日から15日以内に中労委に再審査申立をなすか、地方裁判所に30日以内に行政訴訟を提起することができる。使用者が労働委員会の命令に対して行政訴訟を提起したならば確定判決によって救済命令が支持されるまで、その命令は確定しないことになる。そうすると裁判に要する期間救済命令が履行されない状態が続き、それによる団結権の侵害は放置されることになる。そこで裁判所は、労働委員会に対し判決の確定に至るまで、その命令の全部または一部に従うべき旨を命ずることができる（労組法32条）。これが緊急命令制度である。

この緊急命令制度の目的は、使用者の団結侵害行為に対して過料の制裁をもって救済命令のすみやかな履行を間接的に強制しようとするところにある。緊急命令の申立人は、当該命令を発した労働委員会に限られる（労組法27条8項）。したがって労働者側の申立権はない。

また、緊急命令が裁判所によって発せられた後においても、事情の変更が生じた場合は、本案行政訴訟の当時者の申立て、または取権によって取消したり変更したりすることができる（労組法27条8項）。

労働委員会は、使用者が裁判所に行政訴訟を提起したことを知ったときは、直ちに公益委員会議を開いて、受訴裁判所に緊急命令を申立てるか否かを決定しなければならない（規則47条1項）。

労働委員会は、使用者が行政訴訟を提起した場合、通常、特に緊急を要さない事情のないかぎり、緊急命令を申立てるべきである。労働者は、申立権がないけれども、行政訴訟が提起された場合は、労働委員会に対して緊急命令の申立をなすよう強く要請すべきである。当該労働委員会が消極的である場合は、組織的な運動をもって強力に要請をくりかえすべきであろう。これをなすことのできる期間は、行政訴訟の判決が確定するまでなせるばかりでなく、一度、公益委員会議で緊急命令の申立をしないと決定された後といえども事情の変更があったならば申立てをなすことができる。

この申立を受けた裁判所が緊急命令を発するか否かを判断するについては、各説があるが、救済命令の事実認定そのものの当否と緊急命令の必要性の有無との両方を判断すべきではなく、労働委員会の事実認定に裁判所が拘束されるとの明文はないが、明白かつ重大な瑕疵があるなどの例外を除いて、裁判所は、労働委員会の判断を尊重して、緊急命令の必要性のみを判断すべきであろう。

緊急命令は、決定の形式でなされる（労組法27条7項）ため必ずしも理由を附することを要しない。

申立を認めた緊急命令の決定に対しては、抗告は許されない（例外民訴 411, 412条2項, 413条）。即時抗告は、法律にとくに規定している場合に限って許されるものであるが緊急命令に対して即時抗告を許容する規定はない。そのため緊急命令に対しては上訴が許されないから命令は告知によって効力が生じるとともに即時に確定する。したがってその違反も即時に生じる

使用者がこれに違反した場合は、過料の制裁を受ける（労組法32条）。この過料は、行政罰の一種たる秩序罰であるが、間接強制の手段たる執行罰の作用をも営む。また、使用者が過料の決定があったにもかかわらず、なお、命令不履行の場合は、それを履行するまで何度でも過料を科しうると解される。

なお、前述のごとく緊急命令の決定に対して上級裁判所にその当否の判断を求めることはできないけれども、裁判所は、申立によるかもしくは職権によって緊急命令の取消変更ができるので不都合はない。

他方、労働委員会の緊急命令申立が裁判所により全部却下された場合、労働委員会は、抗告をなし得るものと解すべきである。

なお、使用者は、緊急命令の申立に対して、執行停止を申立てる（行訴25条2項）ことがあるが、このような執行停止を許すことは、緊急命令制度それ自体を無意味ならしめるものである。労働委員会の救済命令は、行政機関たる労働委員会のなす行政処分ではあるが、それは通例の行政官庁による権力的行政処分とはその性質を異にし、不当労働行為の存否について審査判断をするものであって、労働組合法上の準司法的処分であることにてらすならば、これを一般の行政処分と同一視して、行政訴訟法上の執行停止が許されるということは重大な疑問がある。

実際の処理上も、執行停止の申立てに対して裁判所は、救済命令の履行によって償うことのできない損害ないし回復困難な損害は生じないとして却下されている。

参 考 文 献

田中二郎 増補行政法

本多、片岡他 共同研究労働法2 不当労働行為論

労働法学会誌28号 労使紛争と労働委員会

山本 博 労働委員会

ジュリスト 269号

新労働法講座6 不当労働行為

石井・有泉編 労働法大系

鈴木忠一・三ヶ月章監修 実務民事訴訟講座 9 行政訴訟Ⅱ 労働訴訟